



Munich Personal RePEc Archive

About the economic study of regional indicators

Mourao, Paulo

University of Minho, Núcleo de Investigação em Políticas
Económicas

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/3064/>

MPRA Paper No. 3064, posted 03 May 2007 UTC



CONTRIBUTO PARA O ESTUDO ECONÓMICO DOS INDICADORES REGIONAIS

Paulo Reis Mourão¹ - Departamento de Economia / Núcleo de Investigação em Políticas Económicas
Universidade do Minho - E-mail: paulom@eeg.uminho.pt

RESUMO:

O que é um indicador? Aparentemente, a solução é tão simples que nos pode iludir, economistas e demais cientistas sociais. Este trabalho procura esclarecer a resposta a esta questão, discutindo as dimensões metodológicas dos indicadores – desde a fase de produção até à fase de leitura, focando essencialmente o contexto dos indicadores económicos regionais.

Palavras-chave: Indicador; Economia Regional; Metodologia Científica

Classificação JEL: R15, R13, H11

ABSTRACT:

What is an indicator? Seemingly, the solution is so clear that it can deceive us, economists and other social scientists. This work aims at enlightening the answer to the suggested question, discussing the methodological dimensions of the economic indicators – since the phase of production until the phase of readings, highlighting the context of the regional economic indicators.

Keywords: Indicator; Regional Economics; Scientific Methodology

JEL Codes: R15, R13, H11

¹ O autor expressa ainda o reconhecimento pela sugestão deixada por um revisor anónimo da Revista Portuguesa de Estudos Regionais. Qualquer limitação remanescente é da responsabilidade do autor.



1. INTRODUÇÃO

Quando falamos de *indicadores*, falamos de quê? Que elementos são esses, tão citados, tão apelados, tão envolventes? E, em simultâneo, tão abstractos e tão próximos? Será com a intenção de esclarecer estas questões que o tema é abordado neste trabalho.

Na realidade, os indicadores económicos, e os regionais em particular, podem ser compreendidos como um bem que se insere na classificação de “bem de Informação”, área recentemente alvo das atenções crescentes das esferas académicas, aquando da atribuição do Nobel da Economia a três autores primordiais da temática (Spencer, Akerlof e Stiglitz). Assim, procurou dar-se um pequeno contributo para a formulação da Procura e da Oferta que atingem os indicadores enquanto bem transaccionável.

Dado o objectivo do presente trabalho, centralizámos as nossas atenções nos indicadores económicos regionais. No entanto, o vastíssimo campo dos indicadores expande-se por áreas tão diversas como a Sociologia, a Gestão, a Medicina ou a Engenharia, entre outras. Inseridos num campo caracterizado pela pretensa racionalidade dos agentes que os utilizam quer enquanto meio de obtenção de Informação, meio directo ou indirecto, os indicadores aqui tratados entram por seis dimensões estudadas: o espaço, na sua vertente económica, o contexto histórico estimulante, o processo de decisão das instituições, a problemática comparativa espaço-temporal, a intencionalidade do seu desenvolvimento (enquanto acção ou reacção face à realidade) e a metodologia abrangente.

Se é amplamente aceite que recorremos aos indicadores para abarcar um conhecimento mais completo da realidade, então no domínio da ciência económica regional os indicadores comportam toda uma importância mais dilatada, na medida em que nos

permitem, com especial acuidade, o estabelecimento de padrões comparativos, de observação dos êxitos alcançados e de aperfeiçoamento do funcionamento das organizações operacionais.

Portugal encontra-se, na actualidade, na contextualização marcada pelos Quadros Comunitários de Apoio, instrumentos que se afiguram enquanto derradeiros, segundo algumas opiniões, para uma convergência aos padrões de desenvolvimento do espaço europeu. Os indicadores económicos regionais exercem, assim, um papel hodierno privilegiado, enquanto elementos propiciadores de conclusões que visam a obtenção de um reconhecimento mais integral da realidade europeia constituída, sobretudo, por diversas regiões no seu seio e por populações heterogéneas. O próprio processo de amadurecimento do projecto comunitário europeu identificou-se, em certos momentos, com os progressos alcançados a um nível regional, medido por indicadores.

Foi utilizada uma terminologia que procurou apresentar os conceitos no vigor das definições científicas inerentes, aproveitando, portanto, o léxico preponderante dos Métodos Quantitativos e da Economia Regional.

Através do método da pesquisa bibliográfica, suportada pelas obras denunciadas nas Referências Bibliográficas em final, foi obtido o presente documento. Na Secção 2, discutem-se os indicadores e as dimensões metodológicas (definições, pressupostos e problemas) assim como o processo de produção e de leitura dos indicadores nos domínios da contextualização histórico-política, na problemática comparativa e enquanto mecanismos de acção ou de reacção dos agentes de Política Regional. A Secção 3 conclui.

2. INDICADORES – DEFINIÇÕES, PRESSUPOSTOS E PROBLEMÁTICA

2.1 O QUE É UM INDICADOR?

Inicialmente, podemos identificar um indicador como uma estatística, um facto, uma medida, uma série quantitativa de dados (indicador quantitativo) ou uma série de evidências ou percepções postuladas sobre a realidade (indicador qualitativo)².

Cobb *et* Rixford (1998) apontam um indicador como referente a um conjunto de estatísticas que pode servir enquanto “metáfora” de um fenómeno que não é directamente mensurável, reconhecendo que, no entanto, o termo é usado muitas vezes com menor precisão para significar qualquer dado que se relaciona com condições sociais.

No entanto, Quivy *et* Champenhoudt (1997) afirmam que “o indicador é, em princípio, uma manifestação observável e mensurável das componentes do conceito”.

Podemos distinguir indicadores quantitativos ou qualitativos, directos ou indirectos, simples ou compósitos, de programação, de processamento, de desempenho ou de resultados, de acção corrente, de situação ou de resposta (ONU: 1999).

Um indicador persegue os propósitos de clarificar e definir objectivos, guiar tendências presentes e futuras respeitantes a objectivos e valores, avaliar programas específicos, revelar progressos, medir mudanças em condições específicas ou ao longo do tempo, determinar o impacto de programas e formular propostas alternativas relacionadas com o processo de prossecução de objectivos.

Um indicador, basicamente, possibilita-nos pois a construção de três vectores:

- 1) sugere-nos a realidade de um facto;
- 2) permite a quantificação de objectivos políticos, do desempenho de agentes e de processos tecnológicos, ou a verificação de metas atingidas ou perseguidas;
- 3) e pode (como diversas vezes tem possibilitado) estimular a colocação de metas ou de objectivos a serem atingidos (veja-se, por exemplo, o caso dos critérios de convergência no interior do Espaço Euro).

Existem, com frequência, situações correntes onde um indicador é tratado por variável e vice-versa; apesar de qualquer indicador incorporar variáveis, o reverso não é concebível, na medida em que cada variável é, por excelência, o indicador-identidade de uma dimensão. Ficaremos, no entanto, com uma breve sugestão de definição de variáveis bem como da tipologia que sustenta.

Por variáveis, compreendemos os “aspectos, propriedades ou factores reais ou potencialmente mensuráveis através dos valores que assumem e discerníveis em um objecto de estudo. Exemplos de variáveis são o salário, a idade, o sexo, a profissão, ..., etc. desde que se destaquem os valores que contêm. É portanto um valor que pode ser dado a uma quantidade, qualidade, característica, magnitude, traço, etc. que pode oscilar em cada caso particular” (Cervo *et* Bervian: 1983). Ou, mais sinteticamente, variável é “todo o atributo, dimensão ou conceito susceptível de assumir várias modalidades” (Quivy *et* Champenhoudt: 1997).

² Não raras vezes, confundimos *índices* com *indicadores*. Na realidade, o índice, ainda que seja um indicador, procura, essencialmente, simplificar a análise sobre a evolução de uma variável, recorrendo a uma medida-padrão que se identifica com o valor de um período-base.

Entre os principais tipos, temos:

a) variável independente (X) que se identifica com o factor, causa, ou antecedente que determina a ocorrência de outro fenómeno, efeito ou consequência;

b) variável dependente (Y) que é o factor, propriedade, efeito ou resultado decorrente da acção da variável independente;

c) variável interveniente (W) correspondendo àquela que modifica a variável dependente sem que tenha havido modificação na variável independente - o nervosismo (W), por exemplo, que influencia os resultados alcançados numa prova académica (Y) de alunos quer do Ensino Público quer do Ensino Privado (X) (Cervo et Bervian: 1983);

d) variável aleatória: é aquela que se utiliza para expressar os resultados de uma experiência aleatória;

e) variável qualitativa: quando o conjunto de chegada de uma variável aleatória for constituído por elementos expressos numa escala nominal ou ordinal;

f) variável quantitativa: se o conjunto de chegada de uma variável aleatória for formado numa escala de intervalos ou absoluta (as variáveis quantitativas podem ainda ser discretas – se os elementos do contra-domínio da aplicação forem numeráveis – ou contínuas – se aqueles elementos forem não numeráveis);

variáveis independentes: entre elas não existe qualquer relação; qualquer que seja o valor particular que cada uma delas tome, não se altera a distribuição de probabilidade da outra³.

2.2 PRESSUPOSTOS DE UM INDICADOR

De acordo com os organismos utilizadores, um indicador deve observar certos *testes*:

- para a *Canadian International Development Agency (CIDA)* um indicador deve apresentar relevância e validade;

- para a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)* deve ser politicamente relevante, de fácil utilização e compreensão, estruturalmente consistente, válido, comparável e fiável;

- para a *World Health Organization (WHO)* a selecção de um indicador passa por assegurar a sua validade, objectividade, especificidade e sensibilidade.

A maioria das entidades produtoras e utilizadoras de indicadores valoriza, pois, os seguintes oito critérios:

- 1) aplicabilidade política;
- 2) especificidade;
- 3) validade;
- 4) relevância;

³ Dizemos que H e W são variáveis independentes quando

$$\begin{cases} \text{Probabilidade}(H = h \mid W = w) = \text{Probabilidade}(H = h) \\ \text{Probabilidade}(W = w \mid H = h) = \text{Probabilidade}(W = w) \end{cases}$$

isto é, para variáveis discretas N_1, \dots, N_M

$$\forall n_1, \dots, n_M : p_{N_1, \dots, N_M}(n_1, \dots, n_M) = p_{N_1}(n_1) \dots p_{N_M}(n_M)$$

e para variáveis contínuas Z_1, \dots, Z_M

$$\forall z_1, \dots, z_M : f_{Z_1, \dots, Z_M}(z_1, \dots, z_M) = f_{Z_1}(z_1) \dots f_{Z_M}(z_M)$$

(cfr. Guimarães et Cabral : 1999)

- 5) sensibilidade;
- 6) mensurabilidade;
- 7) compreensibilidade;
- 8) e eficiência de custos.

2.3 PROBLEMAS E SOLUÇÕES QUE ENVOLVEM OS INDICADORES: SENTIDO, GAPS E INCONSISTÊNCIAS

A construção de indicadores comporta, à partida, quatro questões primordiais⁴:

- I) os indicadores devem ser *prescritivos* (lançando propostas para acções a desencadear) ou *descritivos* (sugerindo pormenores da realidade)?
- II) Os indicadores devem ser *dedutivos* (baseados em modelos abstractos que produzem hipóteses testáveis) ou *indutivos* (resumindo-se à compilação de dados sobre condições sociais, por exemplo, antes de qualquer esforço de generalização)?
- III) Os indicadores devem ser *objectivos* (não afectados por tendências políticas, por exemplo) ou não?
- IV) Os indicadores devem apresentar-se enquanto ferramentas essencialmente *académicas* ou principalmente *pragmáticas*?

Será com base nas respostas a estas questões que conseguiremos delinear os indicadores a serem utilizados, com maior acuidade no início e com maior eficiência posteriormente, evitando, diversas vezes, o problema da confusão dos resultados em etapas intermédias.

Os desfasamentos (*gaps*) que, geralmente, afectam a produção de indicadores são a falta de dados, a omissão de resposta por parte de agentes, organizações e, até mesmo, parceiros envolvidos no processo e o absentismo, sentido nas organizações colectoras, quando não existe meios ou vontade de tratar os dados. Outras falhas prendem-se com a amplitude da cobertura, a relevância dos conceitos e dos métodos, a periodicidade da disponibilização dos dados, a ausência (em certas instâncias) da possibilidade de comparação com dados provenientes de outras fontes bem como a acessibilidade aos resultados das análises. Neste sentido, os apelos à instituição de hábitos de recolha e de tratamento dos dados bem como à expansão do universo contemplado têm sido emitidos, frequentemente, por instituições como a ONU ou a União Europeia (ONU: 1999).

A inconsistência entre indicadores enferma, igualmente, a sua produção e tratamento, em especial, numa fase mais avançada da investigação. Na realidade, esta inconsistência expressa-se, basicamente, em cinco direcções:

- a) apesar de parecerem um só, dois indicadores, se não devidamente apresentados, podem reflectir fenómenos distintos (como, o Produto Nacional Bruto - PNB - ajustado pela Paridade de Poder de Compra - PPC - ou pela Taxa de Câmbio real);
- b) se não convenientemente delineadas, diferentes definições podem ser aplicadas ao mesmo indicador (o que entendemos, por exemplo, por “acesso à água potável”? O acesso implica a presença de uma ou mais torneiras em casa ou implica o percurso de vários quilómetros até ao fontanário mais próximo?);

⁴ (Cobb et Rixford: 1998)



c) diferentes entidades emissoras, sobre o mesmo fenómeno, podem revelar dados com grande discrepância;

d) diferentes metodologias de compilação ou de produção de estimativas resultam, necessariamente, em opiniões distintas (o que pode não ser uma imperfeição se houver um esforço de compreensão e integração desta pluralidade – atente-se, nomeadamente, nas limitações que se geram pelas diferenças de base entre os indicadores económicos e os indicadores sociais);

e) e podem persistir desfasamentos na recolha e tratamento dos dados de origem que comportam oportunidades perdidas na sua divulgação.

Para tornar estas deficiências, têm sido desenvolvidos em escalas diferenciadas “programas de indicadores” que apontam para uma lógica tridimensional:

- recomendação do conjunto de indicadores a ser utilizado nos propósitos mais diversificados;
- intenções de compilar as séries existentes;
- e promoção de novos domínios a serem explorados.

Uma quarta orientação apela para um esforço de coordenação entre agências estatísticas e departamentos centrais ou governamentais, reforçando a criação de iniciativas de divulgação e observação crítica dos dados para lá da assunção de novas propostas de conjuntos de indicadores (ONU: 1999).

A frequência de compilação de um indicador é determinada em função da (i) periodicidade da recolha de informação, (ii) o tempo necessário para o seu tratamento e (iii) a mudança estimada que o fenómeno sofre. Por princípio, um bom indicador apresenta desfasamentos temporais curtos entre a recolha e a divulgação dos dados (de outra forma, pode perder oportunidade), bem como deve ser sustentado por notas metodológicas, notas de discriminação das fontes e dos processos de recolha.

No entanto, persiste, acrescidamente, um leque de sugestões que visa tornear as imperfeições mais usuais relativas ao tratamento e compreensão dos indicadores (Cobb *et* Rixford: 1998):

1º) Os indicadores são, *a priori*, quantidades que revelam realidades. Assim, não nos podemos esquecer que um número não é, suficientemente, um bom indicador, correndo-se o risco de dar mais valor à quantificação do que ao objecto focado⁵;

2º) Indicadores que perseguem a eficiência necessitam de uma base conceptual clara e sólida;

3º) na compreensão de um indicador, devemos inquirir-nos sobre os seus objectivos ulteriores, isto é, devemos compreendê-lo como uma manifestação que é tudo menos *inocente*; qualquer acto sobre o que contar e como contar comporta julgamentos de valor⁶;

4º) um leque restrito e suficiente de indicadores tende a apresentar melhor operacionalidade, maior eficiência e receptividade do que baterias extensas, devendo ser sempre acompanhado de comentários que alarguem o público receptor;

⁵ Esta percepção esteve muito em voga nos países que adoptaram o regime mercantilista, onde havia uma atenção extraordinária sobre os indicadores comerciais – principalmente, sobre o Saldo da Balança Comercial – desvalorizando os dados provenientes da produção interna, com consequências políticas.

⁶ Não é por acaso que a palavra censo (lat. *Census*) apresenta a mesma raiz semântica de Censura (Cobb *et* Rixford :1998)

5º) o valor simbólico de um indicador pode sobrevalorizar o seu próprio valor enquanto medida, isto é, existe, por vezes, a tendência para olharmos, primeiro, para a realidade a que se reporta, construindo pressupostos mentais e, posteriormente, para os valores em si (como acontece nos indicadores que focam a pobreza, a fome, a criminalidade, por exemplo);

6º) por outro lado, não devemos confundir indicadores com a realidade, tornando-se, neste caso, o indicador uma barreira à verdade (o indicador deixa de ser um meio para se assumir enquanto finalidade);

7º) na construção dos indicadores, especialmente na fase de recolha dos dados, é necessária uma atenção crítica sobre as influências possivelmente exercidas por grupos de pressão ou de opinião;

8º) a construção de indicadores é um processo que requer humildade nos seus propósitos, isto é, a equipa de investigadores deve estar ciente que medir, nem sempre, induz a melhoria de condições focadas ou a acções apropriadas;

9º) no entanto, indubitavelmente, melhor informação, e os indicadores são uma forma de informação, leva a melhores decisões e a melhores resultados (mas, por si só, desprovida de políticas ou de estratégias de acesso aos públicos visados, dificilmente o conseguirá);

10º) o primeiro objectivo na divulgação de um indicador deve ser clarificar as causas dos problemas;

11º) se intentamos desencadear acção, devemos procurar indicadores que revelem causas e não tanto os sintomas de um problema;

12º) existem sinergias fortes quando há conexão entre o grupo de investigadores que estuda os fenómenos e que é responsável pela construção dos indicadores e os grupos de decisores – caso contrário, os objectivos estruturantes dos estudos podem ficar com uma amplitude prática reservada.

2.4 OS INDICADORES ECONÓMICOS EM FUNÇÃO DO CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

A utilização dos indicadores económicos encontra-se debaixo da influência de um vasto conjunto de forças, entre as quais as circunstâncias históricas envolventes.

Na realidade, por diversos momentos, o uso de indicadores económicos tendeu a constituir importante resposta aos desafios das épocas. Tomemos, por referência inicial, nos primórdios da nacionalidade portuguesa, a situação do país. Instável, debaixo de um clima de hostilidade expressa, com fracas garantias de segurança nas fronteiras, assistido o território português por surtos epidémicos que provocavam consideráveis baixas populacionais, revelava-se, portanto, particularmente premente o conhecimento dos efectivos humanos que compunham o país. Não só enquanto hipotéticos contribuintes do erário público e dos foros privados dos senhores locais, mas também enquanto potencial de fornecimento de mão-de-obra, de garantia de renovação populacional e de constituintes armados em situações beligerantes, por exemplo.

Já na nossa fase de expansão marítima, com a concentração dada às contas públicas e aos saldos comerciais, vamos entrar, em meados do século XVI, na fase mercantilista, aliás comum a uma área atlântica europeia mais alargada. Debaixo de um conjunto de influências, entre as quais foi determinante

a ideologia económica e política preponderante, encontramos uma valorização de uma série limitada de indicadores económicos, focada, essencialmente, no desempenho comercial, concentrada univocamente no quantitativo de moeda ganha, o que, na visão actual, comportava uma apreciação não tão lata (e por isso menos integrada) dos restantes sectores da vida económica da Nação, nomeadamente.

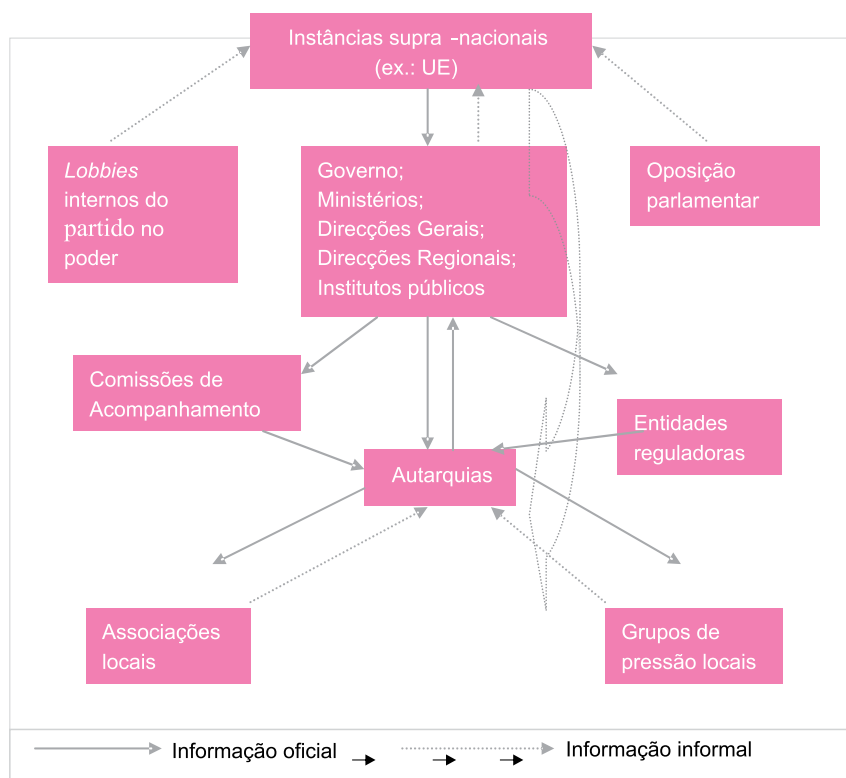
Outro exemplo típico da força exercida pelas circunstâncias históricas que caracterizavam a utilização dos indicadores económicos no nosso país registou-se no alvor do regime republicano onde com recorrência foram emitidos diversos indicadores que procuravam sugerir a realidade do país e as transformações ocorridas após a queda da monarquia.

Finalmente, na actualidade, o condicionalismo da inserção no espaço europeu obriga a uma produção, quase ininterrupta, de indicadores económicos regionais, espacialmente desagregados por NUTS, devido a confrontações necessárias entre os vários espaços internos da União Europeia.

Os indicadores económicos regionais constituem instrumentos cruciais no apoio à tomada de qualquer tipo de decisão nas esferas públicas. Permitem criticar opções passadas, avaliá-las à luz dos critérios históricos, numa base consistente e fidedigna. Contribuem para uma clarificação dos propósitos dos decisores, para uma avaliação mais completa dos projectos de desenvolvimento e para uma medição mais eficiente dos progressos económicos e sociais perseguidos.

Atentemos na figura abaixo⁷:

FIGURA 2.4.1
Intervenientes na tomada de decisão pública e principais fluxos de informação



⁷ Representações como esta, que esboçam o fluxo de informação, têm o seu padrão de influência nas representações da informação em áreas específicas das Engenharias, como Sistemas de Computação onde, através do recurso a princípios de base topológica, são possíveis análises mais aprofundadas da qualidade da informação, dos controladores e das interações internas de um sistema.

Como facilmente se depreende, no actual espectro sugerido, são as autarquias e os órgãos de poder central as entidades mais influentes na circulação da informação de apoio à tomada de decisões, exercendo um duplo efeito (centrípeto e centrífugo) sobre a informação.

A informação tida por oficial é aquela que resulta de dados consistentes e publicados; por outro lado, a informação informal, de base normativa, permite o desenvolvimento das decisões, complementando a informação oficial, raramente substituindo-a na esfera pública. Esta classificação acompanha a preponderância de cada uma destas duas classes relativamente a cada entidade – não se protesta, evidentemente, que uma das entidades expostas, em situações reconhecidas, assuma também informação oficial quando na Figura está como emissora de informação informal, por exemplo.

Neste grafo de fluxos de informação, construído com base na observação de vários processos de tomada de decisão pública em Portugal⁸, vemos ainda a presença de entidades que “filtram” a informação (nomeadamente, as Comissões de Acompanhamento e as Entidades Reguladoras), que a recebem e a emitem (órgãos do poder central e autarquias) ou que a complementam (‘lobbies’, oposição e associações locais).

Compreendemos, portanto, a complexidade dos fluxos de informação num processo de tomada de decisão descentralizada, envolvendo diferentes entidades, com as suas especificidades de procura, tratamento e produção de informação.

Como alertado com recorrência, torna-se, portanto, estritamente necessária a implementação de sistemas de coordenação de todos estes fluxos bem como de conjugação das actividades a um nível das entidades participantes⁹.

Os indicadores económicos, um bem de informação, podem ser igualmente alvos das implicações inerentes aos processos de decisão. Nomeadamente, indicadores socialmente sensíveis como a taxa de desemprego tendem a sofrer atenção privilegiada por parte dos organismos decisores, numa tentativa de gestão política do momento mais adequado para a sua divulgação. No entanto, noutros casos, a persistência de fenómenos económicos, com uma amplitude estendida à população, comporta um extravasamento dos indicadores associados ao facto, situação dificilmente *controlada* pelas entidades responsáveis pela tomada de decisões. É o caso, entre outros, da Paridade do Poder de Compra em regiões com menores valores no respeitante a este indicador: as populações depressa tenderão a aperceber-se do menor cabaz de bens que conseguem adquirir quando o comparam com o respectivo conjunto consumido por um habitante de uma região vizinha mais rica.

2.5 OS INDICADORES ECONÓMICOS REGIONAIS EM FUNÇÃO DA PROBLEMÁTICA COMPARATIVA

Desde logo, expusemos os indicadores económicos regionais enquanto elementos propiciadores de um estabelecimento de padrões comparativos entre espaços e entre períodos temporais.

⁸ Dionízio, Vítor; (1987); “A orgânica e o processo de planeamento em Portugal”; Planeamento n.º 9 (2/3); Lisboa; pg. 79-114

⁹ Lessard, Gene (ed.); “Decision support capabilities for future technology requirements”; Promoting interoperability among decision support systems for place based management: a web-based workshop on challenges and opportunities” em <http://www.ncat.org/cesd/pdss/>

Entre espaços porque existe uma necessidade de avaliar realidades internas, de cada território, confrontando-as com territórios de magnitude próxima, com áreas de maior extensão e, inclusive, com escalas nacionais. Sendo um dos conceitos-chave no domínio da Economia Regional, o *espaço* não poderia ser desatendido enquanto base comparativa. Habitamos numa rua de uma determinada freguesia de certo concelho. Interessa-nos, incontornavelmente, perceber o que afecta as outras freguesias, os outros municípios, as regiões, os países e zonas integradas como o Espaço Euro ou a América Latina, por exemplo. E vão ser aqueles indicadores económicos que, concebidos debaixo de intenções harmonizadoras entre entidades produtoras e objectos pretendidos, possibilitarão diversos tipos de análises mais aprofundadas, desenvolvidas posteriormente (desde posicionamentos hierárquicos até delimitações de áreas contíguas pretensamente homogéneas passando por diferenciações de sub-regiões através de *distâncias económicas*)¹⁰.

Entre períodos temporais, porque, enquanto elementos que reúnem um leque alargado de informação, os indicadores económicos permitem-nos conhecer a evolução de realidades específicas de um determinado espaço. Neste domínio, encontramos representações que nos evidenciam o comportamento de determinada variável ao longo do tempo, tendo a possibilidade de esboçar períodos de crescimento, de diminuição ou de estabilização dos valores concernentes. Usualmente, são utilizados índices ou indicadores compósitos que procuram sugerir a evolução de determinada variável (ou de certas séries agregadas de variáveis), indexando-a a um período-base (em geral, conotado com o valor-base de 100). Mas também resultados de taxas de crescimento combinadas, modificações nos espaços

homogéneos internos ou alterações agregadas de duas ou mais variáveis no espaço são possibilidades de análise inter-temporal regional.

2.6 OS INDICADORES ECONÓMICOS REGIONAIS ENQUANTO MECANISMO DE ACÇÃO OU DE REACÇÃO

Como já apresentado, a produção e, sobretudo, a divulgação de indicadores económicos são factos que de inocentes não podem ser apontados. Porque, em geral, a exposição dos valores de determinado indicador comporta, atrás de si, todo um conjunto de consequências, desde o simples alerta sobre certos fenómenos sociais ou económicos, até propósitos de punição de práticas governativas ou de intenções de mudança social.

Nos primeiros censos efectuados nos Estados Unidos da América, houve uma urgência de conhecer determinadas condições de vida que afectavam grupos sociais delineados, como, por exemplo, os prisioneiros ou, em Inglaterra, as famílias de operários das zonas têxteis emergentes. Obviamente, aquando da sua publicitação, comportamentos diversificados, por parte quer de grupos instalados, quer de personalidades com a reputação atingida, quer ainda de opositores ao governo, fizeram-se sentir. Encontramos, neste caso, a demonstração da capacidade de estimular a acção por parte dos indicadores económicos que, particularmente, afectando aspectos sensíveis da sociedade, motivaram ondas de protesto, forças reivindicativas e um crescendo da atenção sobre as condições envolventes de grupos específicos. No campo da ciência económica regional, exemplos elucidativos das desigualdades de poder de compra entre regiões limítrofes em Portugal, dos custos

¹⁰ A *distância económica* entre duas regiões A e B ($d_{A,B}$), dadas, por exemplo, três variáveis x, y , e z é formalizada por:

$$d_{A,B} = \sqrt{(x_A - x_B)^2 + (y_A - y_B)^2 + (z_A - z_B)^2}$$

de congestionamentos urbanos vários das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, ou da afectação das verbas comunitárias *per capita* tornaram-se elementos demonstrativos de desencadeamento de acções políticas posteriores¹¹.

Mas, noutro domínio, os indicadores económicos regionais podem ser entendidos como mecanismos reactivos, estando aí associados a políticas iniciadas em períodos anteriores mas que necessitam de um “sistema de medição” do desempenho alcançado. São diversos os exemplos situados neste campo. Referiremos, no entanto, os que têm vindo a acompanhar a situação dos Quadros Comunitários de Apoio em Portugal¹², bem como, numa área de previsão de ciclos económicos regionais, os *lagging indicators*, indicadores construídos com base em séries de variáveis desfasadas (que reagem com um desfasamento temporal mais alargado que o habitual a acontecimentos prévios)¹³, destinando-se estes últimos à compreensão da amplitude dos períodos de contracção ou de expansão, mas igualmente enquanto elementos denunciadores da extensão temporal de determinado evento.

2.7 DISCUTINDO O MERCADO DOS INDICADORES (VALOR METODOLÓGICO, PROCURA E OFERTA)

2.7.1 O PROCESSO DE CONCEPÇÃO DOS INDICADORES

Quando focamos os “indicadores” enquanto possibilidades resultantes de processos de concepção devemos, à partida, clarificar a intenção visada da proposição. Inquestionavelmente, podemos entender um indicador como um mero elemento secundário, não raras vezes, introduzido no seio de um conjunto de procedimentos de investigação mais alargado, em especial, naquele momento

que Quivy et Campenhoudt (1997) designam por “Construção do modelo de análise”. No entanto, no presente documento vamos procurar autonomizar os indicadores dessa etapa, centrando a nossa atenção no processo especial da concepção dos mesmos enquanto conjunto organizado de etapas.

Qualquer indicador, independentemente de se afigurar económico ou não, ou de, posteriormente, poder ser desagregado por especificidades, é alvo de uma linha de concepção que observa, no geral, sete momentos.

O primeiro resulta da apreciação crítica da realidade. Em particular, os indicadores económicos partem da atenção focalizada sobre os fenómenos encarados na sua dimensão económica. Como é pacificamente aceite, não existem fenómenos, aprioristicamente, económicos, sociais ou políticos. O fenómeno, enquanto acontecimento intransitivo, pode ser apreciado na sua grandeza económica, sociológica, ou política, entre outras igualmente consideráveis. Por isso, não raras vezes, indicadores *económicos* têm sido aproveitados na sua dimensão alargada para campos predominantemente sociológicos ou políticos.

Após este estímulo recebido da realidade, os investigadores (a quem compete o desenvolvimento dos indicadores) sentem a necessidade de *operacionalizar* a realidade, definindo-a, limitando-a – isto é, circunscrevendo os assuntos de base apreciável. Esta segunda etapa, à partida aparentemente pouco polémica, comporta o perigo de, numa tentativa simplificadora, deformarmos a realidade num plano laboratorial artificializado; a realidade que, no início, desencadeou em nós o impulso analítico, pode acabar por não ser mais que uma construção demasiado redutora ou enviesada

¹¹ GERRY et MOURÃO (2001)

¹² ver “ON- Operação Norte; Programa Operacional Regional do Norte 2000-2006”, documento oficial

¹³ Stock et Watson (1989)



quando trazida para a dimensão simplificada. No entanto, pelas contingências normais como restrições orçamentais, capacidade de trabalho da equipa de investigação, ou *capital* técnico acumulado, tal definição, apesar de arriscada, é imprescindível. No caso, meramente ilustrativo, da análise demográfica de determinado território, interessa-nos, nesta segunda etapa, delimitar o território, a abrangência temporal e outras dimensões que, se não controladas, podem boicotar todo o projecto, ficando, desde logo, a equipa investigadora com uma visão privilegiada do quadro da realidade a considerar e de quais os indicadores a usar.

Com o fenómeno na sua dimensão económica assim circunscrito a uma construção definidora, partimos para a terceira etapa. Aqui, entre sub-etapas como “revisão da literatura”, “provocação de entrevistas exploratórias”, e “formulação de pontos de situação” visa-se clarificar a terminologia recorrida, os últimos avanços conseguidos por outras equipas de investigação face à análise do fenómeno económico e das baterias de indicadores alternativos, bem como o aproveitamento de sinergias e de esforços concertados. Esta etapa tem por finalidade o robustecimento das quatro restantes, em especial, a clarificação do quarto momento: “a construção do modelo de apreciação”.

Aqui, para lá da formulação da problemática inerente (geralmente, numa tentativa de observar correlações entre variáveis distintas), procuramos diversas hipóteses testáveis que, dados os planos anteriormente concebidos, se nos afigurem possíveis. É dada especial atenção, neste momento, à selecção das unidades de observação bem como às relações entre a construção em que trabalhamos e a verificação almejada. Procura-se, no caso dos indicadores económicos, responder às dúvidas sobre qual o indicador mais conveniente para aquele

fenómeno. Qual o mais relevante economicamente? Qual o preferível em termos de validade estatística? Estas são, tão só, algumas das questões que qualquer indicador económico recebe neste procedimento.

Na quinta fase, escolhido o indicador (ou a série de indicadores) mais adequados para o fenómeno, procura-se observá-lo criteriosamente. A melhor atitude será a de nos abstrairmos do modelo, das construções teóricas que o possibilitaram e valorizar o indicador *per si*. O que ele nos diz? Que informação nos transmite assim esboçado? Que proposições normativas ele nos suscita?

Já no sexto estágio, detemo-nos sobre os dados constituintes da mensagem veiculada pelo indicador. Efectivamente, que informações nos possibilita? Que outros indicadores o poderão complementar? Que novos pressupostos teóricos precisam de ser alçados? Que outras variáveis devem ser contempladas? Alternativamente, poder-se-á tratar de algumas das questões mais específicas a considerar nos procedimentos sugeridos para avaliar a informação despendida por um indicador.

Finalmente, como derradeiro momento, a percepção, discussão e emissão de conclusões. Usualmente, é uma etapa cujos intervenientes se identificam, em primeiro lugar, com os investigadores produtores do indicador mas que, e em especial nos indicadores económicos regionais, podem ser, igualmente, indivíduos e entidades exteriores que exercerão um duplo efeito, quer de complementaridade, quer de substituíbilidade, dos pareceres enviados pela equipa de investigação. Não raras vezes, neste ponto culminar, existe a necessidade de reformular o processo e os procedimentos que o caracterizaram, esboçando hipóteses alternativas, outros modelos e também contemplar indicadores não visados na primeira instância.

2.7.2 A PROCURA E A OFERTA DE INDICADORES

Apesar de sumariamente discutido o processo de produção de indicadores, a Oferta de indicadores, em si, sofre a influência de alguns factores, como sejam os estímulos deixado por organizações supra-territoriais, a presença de apoio financeiro ou assistência técnica optimizada bem como a existência de manuais, guias metodológicos e orientações uniformizadoras (ONU: 1999) para lá de, curiosamente, o aparecimento de indicadores complementares noutras áreas (como analisado por Cobb *et* Rixford, o sucesso dos indicadores económicos guindou o aparecimento dos indicadores sociais).

Por sua vez, a Procura de indicadores é sustentada por alguns factores, sendo os preponderantes as necessidades específicas dos decisores, das populações, e dos territórios, o nível de desenvolvimento sócio-económico das regiões, estímulos enviados de organizações externas ou de espaços de discussão, as próprias prioridades políticas (ONU: 1999). Cobb *et* Rixford adiantam ainda outros factores de oscilação da Procura deste Bem de Informação, como a utilidade percebida pelos utilizadores, o *background* teórico existente, os juízos normativos vigentes, ou a inadequada resposta oriunda de modelos e indicadores substitutos.

Actualmente, informação actualizada, permanente e fiável é indispensável para sustentar qualquer tipo de decisão política. Persiste, pois, nos nossos dias, uma notória escassez no mercado da Informação, assistindo a uma grande Procura de dados desagregados por diversas dimensões territoriais e ao longo de várias séries cronológicas uma Oferta diminuta, proveniente de agências oficiais nacionais ou outras entidades, nem sempre coordenadas. Um dos desafios mais prementes que se colocam a este mercado é, pois, o de desencadear parcerias entre

os vários organismos produtores de Informação, sem esquecer a imperatividade de fortalecer a capacidade dessas entidades.

3. CONCLUSÃO

Enquanto elemento corrente, definir um indicador afigura-se uma tarefa complexa. No entanto, dada a especificidade da Economia Regional, um indicador pôde ser referido como um meio de representar uma faceta da realidade económica desagregada ao nível do espaço económico e da região.

Enquanto representação que se pretende verosímil e, sobretudo, fidedigna, um indicador deve, antes da sua publicitação, observar um predeterminado conjunto de pressupostos metodológicos, bem como de procedimentos teóricos. No entanto, persistem problemas que têm vindo a acompanhar, paralelamente, os processos de desenvolvimento de indicadores, nomeadamente, uma valorização redutora, ou, por outro turno, excessiva, uma dificuldade de conciliação das entidades produtoras dos indicadores ou então inconsistências a vários níveis. Para solucionarmos estas matérias, propusemos, essencialmente, um reforço da articulação entre instituições e definições claras e consistentes das bases metodológicas e teóricas. Os indicadores, enquanto manifestação de informação, sofrem forças de Procura, bem como, naturalmente, da Oferta. Limitamo-nos, no presente, a enunciar alguns desses factores que provocam acréscimos ou diminuições das respectivas curvas.

Sendo os presentes localizados, essencialmente, no contexto económico regional, inserem-se numa múltipla problemática, dominada por seis aspectos: o espaço económico e a região (com as suas complexidades inerentes, não unicamente enquanto planos avaliáveis em termos de recursos



e custos, mas também enquanto palcos geradores de relações funcionais), o contexto histórico (aqui entendido enquanto motivações conjunturais que revelam uma utilização particular dos indicadores), a problemática da tomada de decisões (onde os indicadores económicos acabam por funcionar enquanto mensagens percebidas internamente nas instituições e transmitidas a públicos diversificados), na questão das possibilidades comparativas (quer no espaço quer no tempo), na problemática da sua percepção enquanto elementos de acção (que promove transformação) ou antes enquanto mecanismos reactivos (como respostas a estímulos anteriores), ou, por último, como constituintes e, simultaneamente, produto de procedimentos metodológicos específicos.

Finalmente, um indicador é sempre um meio de compreender a realidade, reduzindo-a, modelando-a, concentrando-a em pormenores. Este trabalho procurou, assim, discutir metodologicamente a importância dos indicadores e apresentar, como objectivo maior, linhas gerais de crítica que possam enriquecer as etapas de investigação na Economia Regional. Porque um bom indicador é aquele que, recorrendo a um pleonasmo, indica, que aponta, que encaminha, que esclarece. Sem o recurso eficiente a bons indicadores, qualquer investigação científica é confusa, redundante e inútil.

BIBLIOGRAFIA

- CERVO, A. et P. BERVIAN (1983); "Metodologia Científica"; McGraw-Hill; São Paulo
- CIDA (2003); "Handbook on planning and financial procedures"; Ministry of Education of Pakistan; Islamabad
- COBB, C. et C. RIXFORD (1998); "Lessons learned from the history of social indicators"; Redefining Progress; San Francisco
- DIONÍZIO, V. (1987); "A orgânica e o processo de planeamento em Portugal"; Planeamento n.º 9 (2/3); Lisboa; pg. 79-114
- GERRY, C. et P. MOURÃO (2001); "Desenvolvimento – Articular o Local no Global", Revista *Economia Pura*, nº34, pag. 82, Março
- GUIMARÃES, R. et CABRAL, J. (1999); "Estatística"; McGraw-Hill; Lisboa
- LESSARD, G., ed. (2000); "Decision support capabilities for future technology requirements- Promoting interoperability among decision support systems for place based management: a web-based workshop on challenges and opportunities"; disponível em <http://www.ncat.org/cesd/pdss/>
- "ON- Operação Norte; Programa Operacional Regional do Norte 2000-2006", documento oficial disponível a partir de <http://www.ccr-n.pt/on/>
- ONU (1999); "Integrated and coordinated implementation and follow-up of major United Nations conferences and summits"; *Meeting on the work being carried out by the United Nations system and other relevant international and national institutions on basic indicators to measure progress towards the implementation of the integrated and coordinated follow-up of all aspects of major United Nations conferences and summits*; Geneva
- QUIVY, R. et L. CAMPENHOUDT (1997); "Manual de Investigação em Ciências Sociais"; Gradiva; Lisboa
- STOCK, J. et M. WATSON (1989); "New Indexes of leading and coincident"; NBER Macroeconomics Annual; pag. 351-394
- UNESCO (2000); "Regional Education Indicators Project"; Second Summit of the Americas; Santiago, Chile
- WHO (2006); "World Health Statistics"; World Health Organization; New York